MOTIVERINGSGEBREKEN IN BESLUITEN

- EEN VERKENNING -

RUUD MUSCHTER

14 februari 2008

motiveringsgebreken in besluiten

Besluiten moeten een deugdelijke motivering hebben. Dat staat in de artikelen 3:46 en 3:47 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 3:46 Awb vermeldt: "Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering." Artikel 3:47 lid 1 vermeldt: "De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit." Artikel 3:47 lid 2 vermeldt: "Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen."

Voordat een besluit op een aanvraag opgesteld wordt, zou het bestuursorgaan puntsgewijs moeten vaststellen wat er inhoudelijk aan de hand is. Wat heeft belanghebbende precies gevraagd? Vindt het bestuursorgaan dat belanghebbende het gevraagde wel of niet moet krijgen? Welke argumenten heeft het bestuursorgaan voor zijn keuze? Welke wetten en welk beleid zijn erbij betrokken? Waar hebben we het eigenlijk over, als we zeggen dat een besluit al dan niet goed gemotiveerd is, en hoe kijkt de bezwaarcommissie daar tegenaan? De volgende situaties kunnen worden onderscheiden. Ik ga daarbij uit van een situatie bij de Sociale Dienst.

1) Het besluit bevat een motivering, en de dienst heeft in het besluit wet en beleid behoorlijk verdedigd. De commissie sluit bij het hoofdstandpunt van de dienst aan.

- voorbeeld: De dienst zegt in het besluit dat iemand algemene bijstand heeft aangevraagd. De bijstand wordt toegekend met ingang van een met name genoemde datum (die datum wordt dan bijvoorbeeld bestreden door de cliënt). Het bedrag van de norm is vermeld, en de eventuele toeslag is genoemd. Er is verwezen naar de van toepassing zijnde wetsartikelen en het beleid. Er is geen sprake van een motiveringsgebrek.

2) Het besluit bevat een motivering, en de dienst heeft in het besluit wet en beleid behoorlijk verdedigd. De commissie sluit bij het hoofdstandpunt van de dienst aan, maar corrigeert aspecten van de motivering die door de dienst gehanteerd is, of vult ze aan.

- voorbeeld: De dienst heeft bijzondere bijstand toegekend voor een wasmachine. In het besluit is het soort aanvraag genoemd, en ook het toegekende bedrag is genoemd. De vorm waarin (leenbijstand of gratis) is genoemd, en ook is aangegeven waarom die vorm gekozen is. Het van toepassing zijnde wetsartikel is echter niet helemaal goed verwoord, bijvoorbeeld doordat een artikellid verkeerd is. Dit is een motiveringsgebrek. De commissie stipt het wel aan, omdat er nu eenmaal gecorrigeerd moet worden, maar rekent het niet tot de afwijkende commissieadviezen (zie verderop), omdat er geen materiële gevolgen voor cliënt zijn.

3) Het besluit bevat een motivering, en de dienst heeft in het besluit wet en beleid behoorlijk geciteerd en verdedigd. De commissie wijkt er - in een zaak die zich leent voor afweging naar de ene of de andere kant - met een geheel andere motivering van af.

- voorbeeld: De dienst heeft met het besluit een maatregel opgelegd wegens schending van de inlichtingenplicht. De details van wat cliënt verweten wordt, zijn opgenomen. Wet en beleid zijn goed toegelicht en gemotiveerd. De ingangsdatum en de hoogte van de maatregel zijn genoemd. Na weging van de omstandigheden vond de dienst dat er sprake is van zware verwijtbaarheid. De dienst heeft de hoogte van de maatregel daarop afgestemd, en ook aangegeven waarom. De commissie nu, weegt de zaak anders, en vindt dat er sprake is van gewone, dus niet van zware verwijtbaarheid. Het besluit van de dienst wordt dan niet geschaard onder de besluiten met een motiveringsgebrek. De dienst heeft immers een gedegen motivering onder het besluit gelegd. De commissie weegt de feiten en omstandigheden echter anders, dus het leidt wel tot een afwijkend commissieadvies.

4) Het besluit bevat een motivering, maar de dienst heeft in het besluit wet en beleid niet behoorlijk geciteerd en verdedigd. De commissie sluit aan bij het hoofdstandpunt van de dienst en komt met een eigen, andere motivering of aanvulling.

- voorbeeld: De dienst zet in het besluit dat iemand zijn inlichtingenplicht heeft geschonden. Vermeld is dat het gaat om verzwegen samenwoning. De dienst herziet de uitkering en vordert een bedrag terug. In het besluit staat echter niet aangegeven in welke zin cliënt zijn

inlichtingenplicht heeft geschonden. Ook het artikel omtrent schending van de inlichtingenplicht is niet genoemd. De commissie is het ermee eens dat er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. Het besluit echter is veel te summier. Ook hier is dus sprake van een motiveringsgebrek. De commissie vult zelf aan. Inhoudelijk gaat de commissie mee met het advies, dus leidt het niet tot een afwijkend commissieadvies.

5) Het besluit bevat een motivering, maar de dienst heeft in het besluit wet en beleid niet behoorlijk geciteerd en verdedigd. De commissie wijkt (deels) af van het hoofdstandpunt van de dienst en komt met een eigen, andere motivering.

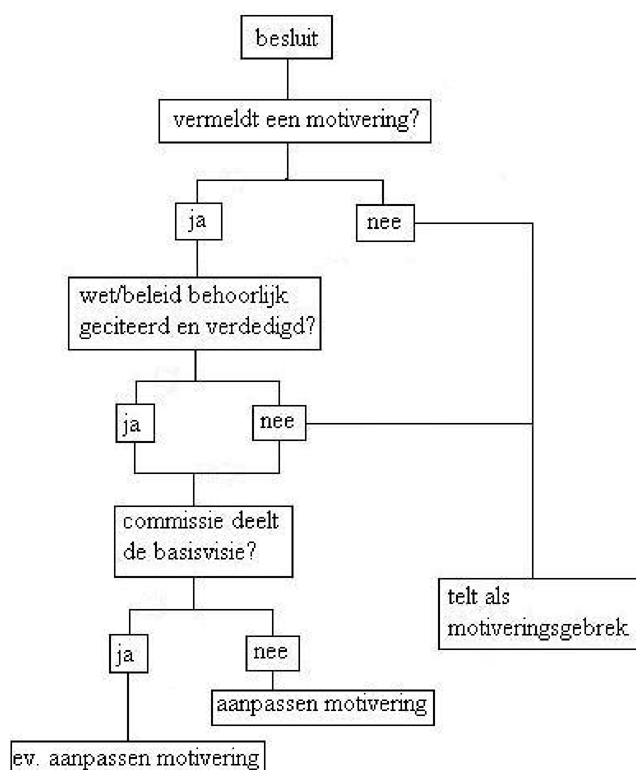
- voorbeeld: De dienst heeft aangegeven dat een aanvraag bijzondere bijstand niet wordt gehonoreerd. In het besluit staat half en half waarom niet. De commissie is van mening, dat de aanvraag had moeten worden toegekend. Hier was sprake van een motiveringsgebrek in het bestreden besluit. Bovendien gaat de commissie inhoudelijk niet mee met het advies van de dienst. Dit leidt dus tot een afwijkend commissieadvies.

6) Het besluit bevat geen motivering. De commissie formuleert zelf de motivering.

- voorbeeld: De dienst besluit dat de aanvraag om bijzondere bijstand voor een wasmachine wordt afgewezen. In het besluit wordt nog verwezen naar de bezwaarprocedure, meer niet. Er is sprake van een motiveringsgebrek. De commissie zal adviseren dit gebrek te herstellen door een met name genoemde motivering. De afwijzing blijft in stand, maar moet via het besluit op bezwaar alsnog onderbouwd worden. De commissie kan inhoudelijk nog steeds met de dienst meegaan, namelijk met het standpunt dat de aanvraag materieel niet tot het gevraagde leidt. Er volgt dus geen afwijkend commissieadvies.

7) Het besluit bevat geen motivering. De commissie formuleert zelf de motivering.

- voorbeeld: De dienst besluit dat de aanvraag om bijzondere bijstand voor een wasmachine wordt afgewezen. In het besluit wordt nog verwezen naar de bezwaarprocedure, meer niet. Er is sprake van een motiveringsgebrek. De commissie zal adviseren dit gebrek te herstellen door een met name genoemde motivering. Bovendien vindt de commissie dat het gevraagde had moeten worden toegekend. Er volgt dus een afwijkend commissieadvies.



materieel of technisch gevolg

Ten tijde van het bestaan in Groningen van commissie-Kamer II, gaf deze regelmatig aan, dat toepassing van artikel 69 lid 3 Abw foutief was. In plaats van sub a moest sub b worden gehanteerd, of omgekeerd. Dit leidde stelselmatig tot de vaststelling van een 'afwijkend commissieadvies'. Het bestreden besluit bleef steeds - onder aanpassing van de motivering - in stand. Dit leidde tot een scheeftrekking in de cijfers van het jaarverslag, reden waarom ik omstreeks 2003 heb voorgesteld om voortaan alleen nog te spreken van een afwijkend commissieadvies wanneer er voor de cliënt als gevolg van de correctie op de motivering een materieel gevolg ontstond. In alle andere gevallen kon dan gesproken worden van een 'technische aanpassing' in de motivering, niet leidend tot een afwijkend commissieadvies.

Nu zegt artikel 6:22 Awb, dat een besluit waartegen bezwaar is ingesteld, ondanks de schending van een vormvoorschrift in stand kan worden gelaten indien blijkt dat cliënt daardoor niet is benadeeld. In een aantal van de hierboven genoemde voorbeelden lijkt het besluit gelet op artikel 6:22 Awb in stand te kunnen blijven. Toch valt daarop wel wat af te dingen. Wanneer is een cliënt benadeeld door een onjuist gemotiveerd besluit? Men zal de neiging hebben van benadeling te spreken zodra in bezwaar is vastgesteld dat het besluit foutief gemotiveerd is, en de correctie op dat besluit een *materieel* gevolg voor belanghebbende zal betekenen. Dan is er reden om het besluit te vernietigen. Maar ook een motiveringsgebrek dat bij herstel een *technisch* gevolg te zien geeft, laat de conclusie open dat het oorspronkelijke besluit de belanghebbende kan benadelen. Het zou ook dan aanleiding kunnen vormen tot het vernietigen van dat besluit. Zelfs in geval een belanghebbende op basis van een aanvraag het gevraagde verkregen heeft, kan een foutieve motivering voor hem een reden vormen om bezwaar te maken. Niet op grond van het feit dat hem iets verstrekt is, maar omdat de motivering eronder niet deugt en later zelfs tegen hem kan werken wanneer hij de motivering niet weerspreekt. Zo zou bijvoorbeeld bijzondere bijstand verstrekt kunnen zijn in verband met de conclusie door de dienst dat belanghebbende samenwoont, terwijl belanghebbende vindt dat hij helemaal niet samenwoont. Een

correctie van de motivering onder zo'n besluit zal dan aan de toekenning materieel (dus qua hoogte en omvang) niets veranderen, maar om dan te spreken van een zuiver technische correctie waarbij het besluit op grond van artikel 6:22 Awb in stand kan blijven, kon wel eens ongewenst en niet reëel zijn. Tenzij je er van uitgaat dat het een situatie betreft waarin het foutieve aspect in die motivering op zich niet gericht was op enig rechtsgevolg, analoog aan een recente uitspraak van de Rechtbank Groningen[1].

omvang van de motivering

Het is niet zo simpel om vast te stellen wat je nu tot een motiveringsgebrek moet rekenen. Of misschien ook juist wel. Het kan worden bekeken vanuit juridisch perspectief of vanuit het perspectief van de klant. Als in het besluit een foutief subartikel van een wetsartikel vermeld staat, is dat een gebrek in het besluit. Maar de cliënt zal er waarschijnlijk niet wakker van liggen, zolang de rest van het besluit hem maar precies vertelt wat er speelt. Dan kan hij immers heel gericht bezwaar maken tegen de inhoud. Het subartikel van de wet is voor hem niets anders dan (oninteressante) achtergrondinformatie.

Dit is wel iets om bij stil te staan. Bij het verstrekken van een motivering kan immers ook worden gekeken naar de relevantie en de omvang ervan. Dat een motivering uit veel informatie bestaat, maakt de motivering nog niet juist. De informatie moet effectief en relevant zijn, met name 'deugdelijk', blijkens artikel 3:46 Awb. Men zegt wel eens, dat wanneer je een tegenstander om de tuin wilt leiden, je hem hetzij moet bedelven onder informatie, hetzij hem informatie volledig moet onthouden. Geen van beide methoden is natuurlijk juist wanneer het gaat om een bestuursorgaan dat aan een burger een besluit wil afgeven. Dat mag ook nooit de bedoeling van het bestuursorgaan zijn (3:3 Awb). Dat wil niet zeggen dat een motivering zijn doel niet ongewild kan voorbijschieten. Wanneer de belanghebbende bedolven wordt onder zoveel informatie (lees: motivering onder het besluit), dat hij door de bomen het bos niet meer kan zien, werkt dat contraproductief. Hij gaat wellicht in bezwaar of beroep omdat hij de verkregen informatie niet meer kan behappen. Het begrip motiverings*gebrek* zou ik dan ook niet uitsluitend willen definiëren met 'een gebrek aan motivering', maar bij uitbreiding ook met 'een gebrek in de omvang van de motivering'.

inzichtelijkheid van de motivering

In een bepaalde zaak heeft de Centrale Raad van Beroep[2] de beginselen inzichtelijkheid, verifieerbaarheid en toetsbaarheid gekoppeld aan de toets op motiveringsgebreken - dus aan artikel 3:46 Awb - en ook met zoveel woorden aan artikel 3:2 Awb. Wanneer nu is een motivering nog inzichtelijk? Allereerst lijkt die inzichtelijkheid er te moeten zijn ten overstaan van de belanghebbende. Maar sommige materies zijn zo ingewikkeld, dat men een belanghebbende - ondanks de meest uitgebreide en noodzakelijk geachte uitweidingen - geen inzicht kan bieden. En die inzichtelijkheid kan mijns inziens niet alleen worden gezien als het 'ter inzage' geven van alle relevante aspecten, maar ook als het 'ter inzicht' geven. In sommige gevallen zal alleen een specialist dat inzicht nog kunnen hebben. Daarbij is dan weer niet duidelijk tot hoever het bestuursorgaan zijn motivering qua omvang en inhoud voor een leek mag beperken. Anders gezegd, hoe summier mag een motivering nog zijn met het excuus dat de materie nu eenmaal zo ingewikkeld is dat ook de belanghebbende wel kan inzien dat alleen een specialist er nog uitkomt, en dat hij die dan maar moet raadplegen.

---

[1] Rechtbank Groningen, Sector Bestuursrecht, zaaknummer AWB 07/948 WWB V02, casusnummer JZ/30010/3581: "Eiser meent dat (…) wel degelijk een op rechtsgevolg gerichte beslissing is, omdat als daartegen geen bezwaar wordt gemaakt de daarin ten grondslag liggende feiten voor juist worden gehouden."

[2] Centrale Raad van Beroep, uitspraken d.d. 9 november 2004, LJN-nummers AR4716, 4717, 4718, 4719, 4721 en 4722.

information overload

Wanneer een motivering qua lengte uit de hand loopt, en voor de belanghebbende een 'information overload' betekent, kon wel eens niet voldaan zijn aan de eis van inzichtelijkheid. Ook te veel informatie kan een motiveringsgebrek worden. Het is in bepaalde zaken mogelijk om een besluit (maar ook een Dienstrapport, in de bezwaarfase) van vele kantjes te maken. Als je bij een bepaalde berekening niet alleen een wetsartikel noemt, maar ook nog uitgebreid stilstaat bij de wetshistorie om voor de klant duidelijk te maken waarom dát element in bijvoorbeeld zijn draagkrachtberekening of zijn claim buiten beschouwing moet blijven, roep je mogelijk alleen maar verzet of vraagtekens op. De klant gaat dan wellicht argumenten aanvoeren die op het terrein van de Tweede Kamer uitgevochten moeten worden. Chargerend zou ik dan ook willen stellen: Hoe uitgebreider de motivering, hoe ineffectiever die wordt, en hoe groter de kans dat die politiek van aard wordt. Daarin de gulden middenweg te vinden, is niet eenvoudig.

Bij het vaststellen of een besluit niet goed gemotiveerd is, kan het zwaartepunt pragmatisch worden gelegd bij wat het besluit bij de cliënt losmaakt. Voor de cliënt moet duidelijk zijn wat er van hem verwacht wordt, wat de dienst met zijn uitkering gaat doen, of hij iets moet terugbetalen, wat, wanneer en waarom. Als het in een besluit misgaat, kan dat op allerlei vlakken zijn. Er is bijvoorbeeld helemaal geen motivering aanwezig, en het besluit deelt gewoon iets mee, bijvoorbeeld: "Wij stoppen uw uitkering per [datum] omdat u de gevraagde gegevens niet heeft verstrekt." Om welke gegevens het gaat, blijft dan onbelicht. Maar als die opsomming al in een opschortingsbesluit vermeld werd, hoeft er niet zwaar aan getild te worden dat ze in het beëindigingsbesluit niet meer terugkeert. Soms wordt in een besluit dus wel een motivering gegeven, maar is die summier.

In de praktijk signaleert de bezwaarcommissie dat de hiaten zich voornamelijk centreren rond de artikelen 3:46 Awb en 3:47 lid 1 Awb; niet rond artikel 3:47 lid 2. In de Dienstrapporten van enkele jaren her werd in het juridisch kader uitgebreid ingegaan op de van toepassing zijnde wet en het beleid. Sinds enige jaren is dat onderdeel van het Dienstrapport overgeheveld naar het eind van het rapport, waar fotokopieën zijn opgenomen van de richtlijnen die van toepassing zijn. Daarmee is (wederom) goed voldaan aan 3:47 lid 2 Awb, en gememoreerd kan nog worden, dat deskundigen van een bepaalde gemeente enkele jaren geleden in het landelijke tijdschrift Onze Taal voor precies die handelwijze hebben gepleit. Curieus is overigens de bepaling van artikel 3:47 lid 2 Awb, namelijk de eis dat 'zo mogelijk' wordt vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen. Ik kan mij geen situatie voorstellen waarin je enerzijds een goede motivering maakt, dus op grond van een bepaling die bij uitsluiting jou tot de conclusie mag leiden die je getrokken hebt, terwijl je anderzijds die bepaling niet kunt aangeven. Je zou dan immers een besluit nemen dat per definitie niet goed gemotiveerd is?

Opgemerkt kan ook worden, dat de toepassing van artikel 3:46 Awb nauw samenhangt met artikel 3:2 Awb: "Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen." Een gebrek aan voorbereiding vergroot onvermijdelijk de kans op een motiveringsgebrek in het besluit, domweg omdat wanneer de feiten niet (goed) zijn onderzocht - bijvoorbeeld in samenwoningskwesties - er geen goede motivering op kan worden opgetrokken.

motivering in terugvorderingsbesluiten

Lastige besluiten betreffen de terugvorderingen. Daarin wordt op grond van dikwijls bijna niet te ontrafelen berekeningen door de dienst een financiële claim op een cliënt gelegd. Reden te meer dus om de terugvordering zeer zorgvuldig te onderbouwen. Een misser in de berekening en achtergrond daarvan kan bijna nooit door de cliënt op grond van zijn eigen deskundige kennis hersteld worden. Bij terugvorderingsbesluiten is de motivering regelmatig summier. Nu is bij de behandeling van de Vierde

Tranche Awb[3] gesteld : "Uit de artikelen 3:46 en 3:47 vloeit reeds voort dat de burger moet weten waarom hij moet betalen of geld ontvangt. De beschikking zal voor zover mogelijk het wettelijk voorschrift moeten vermelden waarop de betalingsverplichting is gebaseerd. Indien de verplichting gebaseerd is op een samenstel van bepalingen waarvan vermelding niet als zinvol mag worden beschouwd, kan volstaan worden met een globale aanduiding van de reden die aan de betalingsverplichting ten grondslag ligt. Voorts volgt uit deze voorschriften dat niet kan worden volstaan met de enkele vermelding van één of meer wettelijke voorschriften indien de betrokkene alleen op grond van die vermelding in redelijkheid niet geacht kan worden te weten waarom hij moet betalen. In dat geval dient in aanvulling daarop ook de aard van de schuld worden weergegeven." Dat moet dus steeds de toetssteen zijn waarop de motiveringsomvang van het primaire besluit gebaseerd is. De volgende situaties kunnen dan worden onderscheiden.

1) De verplichting is gebaseerd op een samenstel van bepalingen. De vermelding ervan blijkt zinvol te zijn. De dienst mag dan in het primaire besluit niet volstaan met een globale aanduiding van de *reden* tot terugvordering.

2) De verplichting is gebaseerd op een samenstel van bepalingen. De vermelding ervan blijkt *niet* zinvol te zijn. De dienst mag dan kennelijk in het primaire besluit de *reden* van de terugvordering globaal aanduiden.

Het voorgaande lijkt in te houden, dat naarmate er *meer* bepalingen aan de terugvordering ten grondslag liggen waarvan vaststaat dat vermelding ervan zinvol is, er *meer* uitleg moet worden gegeven aan de cliënt. Resteert de vraag (die in de Memorie niet behandeld wordt) welke eisen aan het primaire besluit gesteld moeten worden indien:

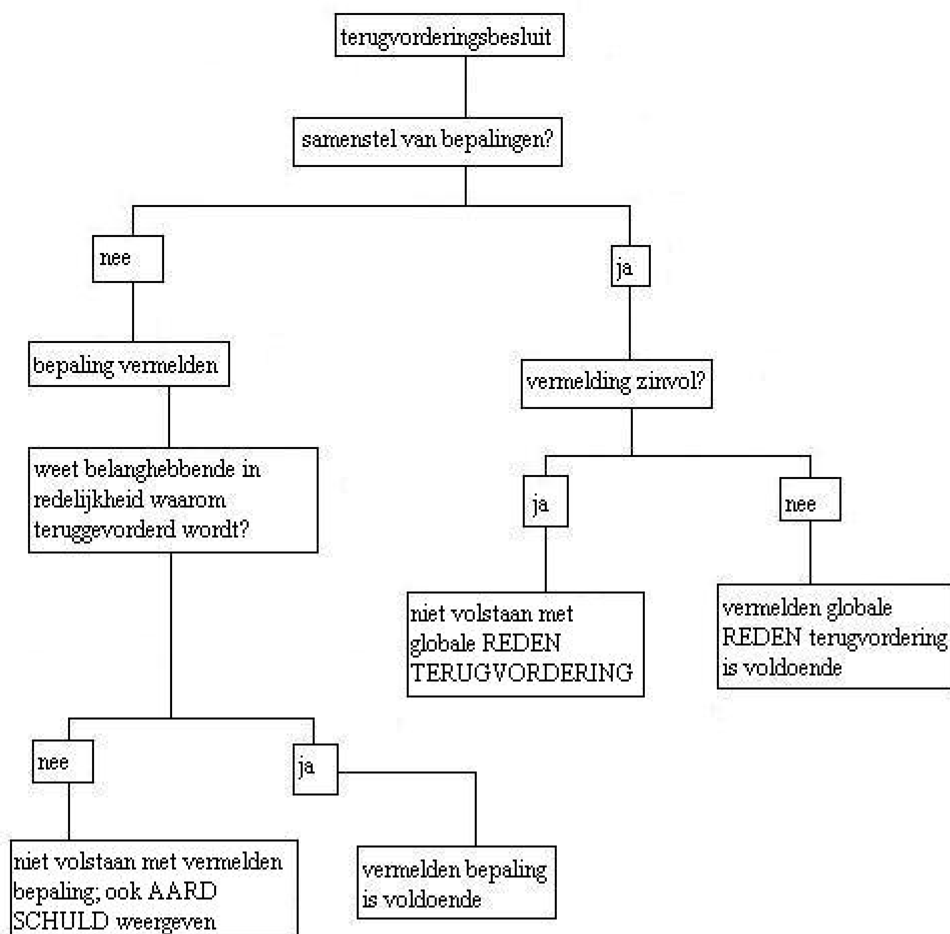
3) De verplichting *niet* gebaseerd is op een samenstel van bepalingen.

De Memorie van Toelichting maakt vervolgens geen onderscheid meer tussen een situatie waarin de vermelding van de enkele bepaling wel of niet zinvol zal zijn. Er mag van uitgegaan worden, dat die enkele bepaling minimaal in het besluit opgenomen moet zijn. Anders zou er immers in het geheel geen verwijzing naar de onderliggende wetsbepalingen zijn. Dat staat echter nog los van de vraag of de *reden* van de *terugvordering* vermeld moet worden, zoals dat aan de orde was bij de terugvordering waarbij het zinvol was om het samenstel van bepalingen te vermelden. Is er geen samenstel van bepalingen, dan kan er logischerwijze van worden uitgegaan, dat ook de reden van de terugvordering minimaal vermeld moet zijn.

De Memorie stipt echter nog iets anders aan, namelijk dat wanneer de vermelding van één of meer wettelijk voorschriften niet voldoende is voor belanghebbende om te weten waarom hij moet betalen, ook de *aard* van de *schuld* moet worden weergegeven. De Memorie lijkt hierbij aan te geven, dat er bij het motiveren onderscheid moet worden gemaakt tussen de *reden* van de *terugbetaling*, en de *aard* van de *schuld*. Maar het is denkbaar dat dit onderscheid tamelijk fictief is. De begrippen liggen in elk geval in elkaars verlengde. Om aan de Memorie zo veel mogelijk recht te doen, zou het volgende schema een richtlijn kunnen zijn.

---

[3] Kamerstukken II, 2003-2004, 29 702, Vierde Tranche Algemene wet bestuurrecht, nr. 3 Memorie van Toelichting.



motivering in andersoortige besluiten

Wat zien wij in zijn algemeenheid aan motiveringsgebreken de commissie passeren? In sommige besluiten die zijn voorgelegd, zijn wetsartikelen of beleidsbepalingen niet (volledig) vermeld; worden terugvorderingen opgelegd zonder dat het terugvorderingsbedrag of de vorderingsperiode (duidelijk) gespecificeerd is; of is het onderwerp waarop het besluit betrekking heeft, niet vermeld. Het kan ook zijn, dat de dienst een uiteenzetting geeft als verdediging van een beëindiging, maar dat die verdediging niet juist is. Verder komt het voor, dat het ene element in het besluit niet door een redenering met het tweede element verbonden is, zodat (althans door een leek) het causale verband niet kan worden gelegd. Maar ook komen regelmatig slordige redacties voor, in de trant van "U heeft uw inkomsten bij de firma X niet opgegeven. Dit is bepaald in artikel (…) WWB."

Verder kan gesignaleerd worden, dat cliënten, wegens schending van hun inlichtingenplicht of hun arbeidsverplichtingen, soms een maatregel opgelegd krijgen zonder dat een nadere uiteenzetting over het geconstateerde verzuim of de weging van de zwaarte van het vergrijp wordt gegeven. En dat zijn dus in de meeste gevallen dingen die een cliënt wel moet weten om te kunnen afwegen of hij (deels) bezwaar moet maken.

Daarnaast bevatten sommige besluiten de simpele mededeling dat bijstand per een bepaalde datum toegekend is, en dat voor de hoogte ervan 'normen bestaan'. De cliënt krijgt niet te horen op welk bedrag hij kan rekenen, en hoe het is opgebouwd. Als zijn feitelijke uitbetaling foutief is, heeft de cliënt dat mogelijk niet in de gaten.

"De commissie merkt op, dat in de toekenningsbesluiten voor de reguliere bijstandsuitkering mogelijk uitsluitend wordt aangegeven dat er bepaalde bijstandsnormen bestaan. In de besluiten wordt dus niet vermeld op welk concreet bedrag de cliënt rekenen kan. De commissie heeft dit in de afgelopen maanden al een aantal keren als motiveringsgebrek van het bestreden besluit gesignaleerd, en zal er ook in het jaarverslag op terugkomen. In een van de zaken die vandaag behandeld zijn, heeft cliënte aangevoerd dat zij niet redelijkerwijs op de hoogte kon zijn met het feit dat de dienst haar een te hoge bijstand had uitbetaald. Nu was de commissie weliswaar in deze zaak van mening dat cliënte, door bepaalde factoren, wel degelijk op de hoogte kon zijn met een fout in de uitbetaling, maar dat zal niet voor alle gevallen opgaan. Zo is het denkbaar dat van meet af aan een verkeerde norm wordt uitgekeerd. Cliënt kan dan vanuit het te summiere toekenningsbesluit niet direct onderkennen dat dit zo is. Vooralsnog verzoekt de commissie aan de dienst om in de toekenningsbesluiten concreet de toegekende normbedragen te vermelden." (hoorzitting 31 januari 2006).
Interessant is overigens de vraag of hier niet ook artikel 3:4 lid 2 Awb in het geding is: "De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."

primair werkproces

Al met al is duidelijk dat de grootste winst in deze materie kan worden geboekt op het niveau van het primaire werkproces. Als de cliënt een duidelijk besluit ontvangt, zal dat het aantal bezwaarschriften kunnen indammen, hoewel het effect ervan door de veelvoud van oorzaken van een bezwaarschrift niet meetbaar zal zijn. Bij het opstellen van elk dienstbesluit dat voor een cliënt bestemd is, zou een checklijst kunnen worden afgewerkt, als volgt.

het oogmerk van het besluit
- iets af te dwingen (mee te werken aan een traject, stukken in te dienen, etc.)
- iets toe te kennen (reguliere of bijzondere bijstand, kennismakingsperiode, Bbz-uitkering)
- iets te herzien (lopend besluit, welk)
- iets te stoppen (uitkering intrekken, beëindigen)

de reden van het besluit
- cliënt meldde iets (werk gevonden, verhuisd, niet meer in Groningen)
- signaal belastingdienst ontvangen (inkomsten/vermogen verzwegen)
- fraudeafdeling onderzoek geweest (samenwoning, werk)
- anoniem signaal (idem)
- vervolg op eerder besluit (intrekking, beëindiging na opschorting)

de basis onder het besluit
- wet (welke artikelen)
- beleid (idem)

de adressering
- cliënt (alleenstaand of samenwonend? vermijd irritatieverwekkende termen als 'aan u en/of uw partner')

de gevolgen voor de cliënt
- wat als de cliënt niet meewerkt/reageert? (uitkering wordt gestopt, maatregel volgt)

de bezwaren van cliënt
- bezwaarclausule (waar bezwaar maken, binnen welke termijn, bij wie, wat over te leggen)

Deze lijst kan flink worden uitgebreid en zou per onderdeel moeten worden bekeken. Elk van toepassing zijnd element zou in het besluit moeten worden benoemd en onderbouwd. Anders gezegd, de checklijst zou er zo moeten uitzien, dat

1) altijd een volledige motivering in het besluit wordt opgenomen;
2) de motivering gebaseerd is op met name genoemde wetgeving en beleid;
3) een afwijking van de motivering door de commissie zo ongeveer alleen nog kan optreden in afwegingsgevallen (meten zwaarte van een vergrijp, van verwijtbaarheid, van de aard van bijzondere omstandigheden), en niet vanwege motiveringsgebreken.